学术专论

清代“冲繁疲难”定制过程再考察

王　月　张振国

［摘要］“冲繁疲难”制度是清代地方官缺分等的重要标准，但囿于资料，其初定过程一直模糊不清。通过挖掘公文档案并与实录对比可以发现，该过程分为三个阶段：一是金鉷奏请和吏部议复，二是各省册报和吏部折奏，三是各省再报和九卿议复，终经皇帝批准而订立。其间各省两次核查册报官缺信息耗时耗力，是解开“冲繁疲难”制度历时近四年才最终出台这一疑问的钥匙；九卿议复而非吏部议复，是“冲繁疲难”制度订立的关键环节，也是纠正实录不准确记载和学界模糊认知的关键所在。

[关键词]　“冲繁疲难”制度　定制过程　《定例类钞》　雍正年间

[中图分类号]　K249.2　[文献标识码] A　[文章编号] 1002－8587（2025）－05－0088－009

“冲繁疲难”制度，是清代地方官缺分等的重要标准，这一制度从雍正年间出台，一直延续至民国初年，对国家治理和地方统治产生了深远影响。学界深入探讨了该制度的内涵、出现背景、演变过程、等级划分及对官员选任、资源调配和国家治理的影响。[①] 然而因为史料缺失和识见不同，部分内容仍不乏模糊甚至争论之处，其中“冲繁疲难”制度的初始商定过程，就是较为突出的问题。

现有研究认为，“冲繁疲难”制度是由广西布政使金鉷奏请，经皇帝朱批，吏部议复订立的。金鉷上奏的时间是雍正六年（1728）三月十九日，吏部议定的时间是雍正九年（1731）十二月十九日，中间相隔了三年零九个月。按当时的行政流程和效率，这一过程三四个月就能完成，可为什么会拖延如此之久？刘铮云从央地间的权力之争着眼，认为关键在于吏部议复，

［收稿日期］　2024–10–11
［作者简介］　王月（1982—　），女，安徽师范大学历史学院副教授，芜湖 241002，wangyue820921@163.com；张振国（1981—　），男，安徽师范大学历史学院教授，芜湖 241002，ahzhzhg@163.com
［基金项目］　国家社科基金项目“清代文官月选与日常政务运作研究”（23BZS088）阶段性成果。

① 相关研究成果丰富，重点参见刘铮云：《“冲、繁、疲、难”：清代道、府、厅、州、县等级初探》，《“中央研究院”历史语言研究所集刊》第 64 本第 1 分，1993 年；张振国：《清代道、府、厅、州、县等级制度的确定》，《明清论丛》第 11 辑，故宫出版社，2011 年，第 382–400 页；刘铮云：《皇权为中心的权力竞逐——以清雍正十二年官缺更定为例》，陈熙远主编：《覆案的历史：档案考掘与清史研究》上册，“中央研究院”，2013 年，第 237–268 页；张振国：《清代“冲繁疲难”制度再审视——以乾隆七年制度调整为中心》，《清史研究》2019 年第 3 期；胡恒：《清代政区分等与官僚资源调配的量化分析》，《近代史研究》2019 年第 3 期；胡恒：《清代县级政区分等制度再探》，《历史地理研究》2021 年第 2 期。

金铁提议分割了吏部的选任权力，定会引发吏部的反弹，反复的研议、设计、争权在所难免。[①] 张振国则从吏部议复时提及“据各省册报”一语入手，认为关键在于央地间的公文旅行，从吏部议复、公文下达，到外省核查、缺册奏报，再到吏部议复、皇帝决策，长时间的公文旅行势所必然。[②] 刘铮云复以雍正十二年（1734）部分官缺的调整过程为例，认为公文旅行只是表面现象，不可能旅行三四年，央地间的人事主导权之争才是关键，往返博弈，耗时耗力。[③]

可见，学界争论的焦点在于何种原因拖延了“冲繁疲难”制度的出台——权力之争抑或公文旅行？清制规定，各部院奉旨议复事件，题复时限一般为 20 日，合议者限 30 日，繁难事件展限不能超过 40 日。[④] 且雍正帝非常认可金铁的提议，在奏折中朱批：“此奏可嘉之至！……今览此奏，深恰朕意，如此方得至中之理！”[⑤] 不可能任吏部随意延宕。可是这一制度前后拖延了近四年时间，令人匪夷所思。加之材料所限，学界所见有关“冲繁疲难”制度初定过程的文献，仅有金铁奏折和实录所节录的吏部议复内容，致这一问题迟迟得不到解决。最近笔者发现：黄文炜纂辑、雍正十年刊刻的《定例类钞》[⑥] 一书，内有“同知通判州县最要缺要缺分别调补部选并改设缺分别声明”（以下简称“分别声明”）一条，完整记录了雍正九年十二月吏部议复的内容，可谓解答“冲繁疲难”定制过程的珍贵档案。据此，我们将“冲繁疲难”制度的定制过程分为三个阶段，分别考察各阶段的核心议题，比较档案与实录在内容和议复流程上的差异，并结合制度调整时所遗留的公文档案，推断各省核查流程及所需时间，进而重新审视上述争议问题。

一、金铁折奏与吏部议复

“分别声明”是雍正九年十二月吏部等衙门用题本向皇帝呈报议复“冲繁疲难”制度的最终结果，先是简要回顾前两次议复的缘由和要点，再详细记录最后一次议复的内容和时间。从其呈现的议复流程可知，“冲繁疲难”制度的初定过程非常复杂，前后分为三个阶段，每阶段包括不同的环节和议题。

第一阶段主要包括三个环节：金铁折奏、皇帝朱批及吏部第一次议复；其核心议题是确定议复主体和流程。

金铁折奏的时间是雍正六年三月十九日。接到奏折后，雍正帝朱批：“此奏可嘉之至！向来调繁简总为督抚利薮，如不令更调，实误地方吏治，所以只暂开权移之道，酌量督抚，令且行看。为此事，朕时常系念，未得主见，而亦未有人言及此。今览此奏，深恰朕意，如此方得至中之理！已交部议。”[⑦] 唯因史料阙如，我们不清楚雍正帝朱批的时间，亦不知道吏部议复的时间。但从当时公文传递的速度来看，广西巡抚、布政使等官员的奏折从粤西省城到达皇帝案前

① 刘铮云：《“冲、繁、疲、难”：清代道、府、厅、州、县等级初探》，《“中央研究院”历史语言研究所集刊》第 64 本第 1 分，1993 年。

② 张振国：《清代文官选任制度研究》，南开大学博士学位论文，2010 年，第 163 页。

③ 刘铮云：《皇权为中心的权力竞逐——以清雍正十二年官缺更定为例》，第 237–268 页。

④ 嵇永仁：《集政备考·吏例》卷 7《期限·事件限期》，康熙九年刻本，第 7b 页；《清世宗实录》卷 10，雍正元年八月庚戌。

⑤ 《广西布政使郭铁奏陈任用州县官员管见折》，雍正六年三月十九日，中国第一历史档案馆编：《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 11 册，江苏古籍出版社，1991 年，第 952 页。郭铁，即金铁。

⑥ 黄文炜，安徽歙县人，雍正六年任广东盐运使，八年升任广东按察使。《定例类钞》一书，是黄文炜任广东按察使期间，因政务需要分门别类纂辑而成的部院条例集。参见《宫中档奏折》，广东按察使黄文炜，雍正十年六月二十一日，台北故宫博物院藏，编号：K4D006013；黄文炜辑：《定例类钞》第 1 册《序文》，雍正十年刻本，第 2b 页 –3a 页、5a–b 页。

⑦ 《广西布政使郭铁奏陈任用州县官员管见折》，雍正六年三月十九日，《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 11 册，第 952 页。

也就一个多月。[①] 凭此速度，雍正六年四月下旬，金铁的奏折就会被雍正帝朱批，并发交吏部议复；至迟七月中旬，吏部就该将议复内容上呈皇帝。

吏部是如何议复的？现在仍未见到原始公文，但“分别声明”概述了此次议复的要点：“先经议复广西巡抚金（铁）条奏，各省道、府、同知、通判、知州、知县，于最要缺、要缺之内，以路当孔道者为冲，政务纷纭者为繁，赋多逋欠者为疲，民刁俗悍、命盗案多者为难。四等之内，又有或专或兼或全之处，俟各省册报到日，交与九卿定议。”旋即，“奉旨依议”。[②] 虽仅有百十字，却隐含丰富的信息。其一，确定商讨的流程和主体。分两步进行，先由各省核查册报，再交九卿议复。因各省道府厅州县缺之“冲繁疲难”状况未明，吏部遂建议先行文各省，逐一定项，括明“或专或兼或全之处”，汇册呈报吏部，说明在制度订立之前，吏部与各省有信息上的互动。而“俟各省册报到日”，吏部汇总成册，“交与九卿定议”，则说明制度订立并非由吏部单一衙门决定。易言之，金铁奏折朱批到部后，吏部并没有直接议定选任章程，而是建议先与地方充分互动，再由吏、户、礼、兵、刑、工六部及都察院、通政使司、大理寺等九个主要行政衙门的正副长官 [③] 共同商讨决定。环节清晰，行政规范，逻辑合理，得到皇帝的首肯。

其二，限定核查官缺的范围。雍正五年，吏部按职掌繁简，将道府厅州县分为“最要缺、要缺、中缺、简缺”四等，订立了“四等级”制度。一年后，金铁又提议按“冲繁疲难”四要素之多寡，将州县分为专缺（一项者）、兼缺（二项者和三项者）和全缺（四项者）。这是一种新的分等方式，与“四等级”制度在缘起、标准、等级、功能上各不相同。[④] 吏部要求于最要缺、要缺内进行核查，显然是想将两种分等方式统合在一起。

在“冲繁疲难”制度订立之前，除苗疆、烟瘴、海疆、管河等特殊官缺外，地方道府以下官员均由吏部月选，掣签补授。而金铁折奏：“查州县要缺之必需贤员者，共有四等：一、地当孔道者为冲；一、政务纷纭者为繁；一、赋多逋欠者为疲；一、民刁俗悍、命盗案多者为难。就此四等之中，有专者，有兼者，有四等俱全者。臣愚请……凡直隶各省，俱请饬令各督抚，先将各属州县一一查核的确，委系冲繁疲难四等之地，或专，或兼，或四者俱全，分别注明，造册题达，其简僻易治者，一概著为常缺……再请饬令吏部，凡初任铨选州县，悉于常缺签掣。所有四等要缺，令该督抚于现任州县内，酌量人员与四等中何地相宜，题明调补试用。”[⑤] 旨在调整选任方式，以“冲繁疲难”为标准，无论或全或兼或专，政务繁要，应悉归督抚在外题补；只有无项者，政务简单，仍归吏部掣签。这无疑改变了地方官员的选任结构和选任权力，在当时引起的反响定然不小。可在君主高度集权体制下，此奏既经皇帝认可，吏部只能执行。不过考虑到此前刚订立的四等级制度，吏部乃限定“于最要缺、要缺内”，试图将四要素诸官缺（包括一项缺、二项缺、三项缺和四项缺）统入最要缺与要缺两个等级内。从各省汇呈的结果来看，吏部显然把问题想简单了。一是因为各省核查定项的是所有官缺，包括最要缺、要缺、中缺和简缺，并不局限于最要缺和要缺；二是四等级和四要素本是两种不同的划分标准，最要缺、要缺与四要素并不完全对等，一些中缺、简缺可能含有“疲”“难”要素，并不尽是无项者。这为后来两种标准的交错混杂进而调适整合埋下伏笔。

---

① 例如广西巡抚金铁奏请复设祭祀银两事，雍正十一年四月初二日奏，五月初六日奉朱批，历时一个月零四天。参见《军机处录副奏折》，广西巡抚金铁，雍正十一年四月初二日，中国第一历史档案馆藏（除特殊标注，本文所引档案均藏该馆），档案号：03-0005-003。

② 黄文炜辑：《定例类钞》第 3 册卷 4《吏部・保题》，第 16b 页 -17a 页。

③ 王道瑞：《清代九卿小考》，《故宫博物院院刊》1983 年第 2 期；杜家骥：《清代职官的复杂等次及相关问题》，《历史教学》2020 年第 2 期。

④ 张振国：《清代道、府、厅、州、县等级制度的确定》，《明清论丛》第 11 辑，2011 年。

⑤《广西布政使郭铁奏陈任用州县官员管见折》，雍正六年三月十九日，《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 11 册，第 951-952 页。

其三，扩展四要素适用的范围。按金铁设想，“冲繁疲难”仅适用于州县官这一层级，“将各属州县一一查核的确”。吏部却将之扩展开来，要求“各省道、府、同知、通判、知州、知县”均须核查汇报，希望一举多得，以解决月选掣签造成的人缺不宜等弊病。

可见，在“冲繁疲难”定制过程中，金铁折奏→皇帝决策→吏部议复→皇帝再决策是第一阶段，目的是制定工作流程，保证制度合理出台。其中，金铁折奏是地方第一例公文，促使制度得以萌生；“已交部议”是皇帝第一次决策，为制度出现定下基调；吏部议复是中央第一次核议，商定制度的订立流程；皇帝再决策则为定制流程一锤定音。唯囿于文献，本阶段皇帝决策、再决策和吏部议复的具体时间还有待进一步考索。

二、各省册报与吏部议奏

议复公文经皇帝批准后，由吏部咨达各省，“冲繁疲难”制度的商定流程遂进入第二阶段。

清袭明制，内地十八省设省、府（直隶州、直隶厅）、县（散州、散厅）三级。命令下达后，各省内部又是如何核查定项的？因该时段档案阙如，我们只能从别的时段寻找例证。江宁巡抚陈大受于乾隆八年（1743）十月所题江苏省“冲繁疲难”缺分信息，给我们提供了一个翔实的案例：“据苏州布政使司布政使安宁会同按察使司按察使李学裕详称，案奉前督那部院案行，乾隆六年十二月初五日准吏部咨开……等因，到院行司……奉此，随经移行确查去后，嗣陆续催准各道，并据江苏等十一府州，将道、府、同知、通判、知州、知县、州同等缺，分别四项、三项、二项、一项、最要缺、要缺、中缺、简缺，造册呈送核转，等情到司……该苏州布政使安宁会同按察使李学裕查得……统候会核具题，并恭缮黄册进呈。等情到臣。”[①] 把江苏官缺的核查缘由、时间以及参与人员、核查范围、汇报程序清晰呈现出来：督抚衙门接到吏部咨文，下达布按两司，两司再逐级下达道、府、州、县；道、府、州、县接到命令后，核查官缺，拟定项数，逐级造册，呈府转道，禀呈两司，转详巡抚；巡抚核实无误后，汇册进呈吏部，即吏部议复本中所说的“册报”。

从此案可以看出，地方官缺核查流程先是自上而下层层下达，再是从下往上逐级汇报，环节众多，参与人众，耗时必然较久。清制规定，各省奉旨行查事件，自文到之日为始，直隶、山东、山西、河南、陕西限四个月，江南、浙江、湖广、江西限五个月，福建、广东、广西限六个月，云南、贵州、四川限七个月，违限者按所逾年月处分。但事务繁简不同，处理起来耗时不均，是以又规定，若有繁大事件，许令题明宽限。[②] 核查“冲繁疲难”由于程序复杂、参与人众，自属繁大事件，各省时有展限者。如乾隆六年，广东省奉旨核查官缺，自“十二月二十三日准咨起，扣除琼属展限，并年节封印各日期暨通行查议事件，展限四个月”，至乾隆七年十月初二日才具题。[③] 又安徽省，“以乾隆六年十二月初七日准咨之日起，扣限四个月，前因限满，未据各属复齐，业经前抚臣张楷咨展在案”，直至八年二月二十九日才具题进呈。[④] 各省辖域广狭、距京远近、行政效率高低不同，从谕旨下达到督抚题报再到吏部汇总，究竟要耗费多长时间，仅一两个时间数据显然不够，还需查阅更多的公文加以复原。除雍正六年外，清廷分别于雍正十二年、乾隆六年、乾隆十二年三次下令各省核查汇报“冲繁疲难”缺分信息。[⑤] 中国第一历史档案馆藏有乾隆六年和十二年两次核查奏报上来的较完整档案，现按清代“省纲”

① 《内阁吏科题本》，江宁巡抚陈大受，乾隆八年十月初五日，档案号：02-01-03-04117-011。

② 《清圣祖实录》卷 4，顺治十八年闰七月丙申。

③ 《内阁吏科题本》，广东巡抚王安国，乾隆七年十月初二日，档案号：02-01-03-03993-009。

④ 《内阁吏科题本》，安庆巡抚喀尔吉善，乾隆八年二月二十九日，档案号：02-01-03-04071-013。

⑤ 张振国：《论清代“冲繁疲难”制度之调整》，《安徽史学》2014 年第 3 期。

次序，将谕旨下达、督抚奏报的时间整理成表，以类推雍正六年各省首次核查所需之时间。

表 1　乾隆朝各省核查“冲繁疲难”缺分时间表

时间 省份	谕旨时间	题奏时间	间隔时间（月）	谕旨时间	题奏时间	间隔时间（月）
奉天府	6.11.7	7.9.6	10	12.7.17	13.4.24	9
直隶省		7.2.17	3		13.3.8	8
江苏省		8.10.5	24（连闰）		13.7.24	12
安徽省		8.2.29	17		13.7.22	12
山东省		7.3.3	4		13.6.18	11
山西省		7.5.24	7		12.12.18	5
河南省		7.7.11	8		13.1.22	6
陕西省		7.5.11	6		12.12.16	5
甘肃省		7.8.16	9		13.1.27	6
浙江省		7.9.22	11		13.4.11	9
江西省		7.7.19	8		13.3.15	8
福建省		7.4.16	5		13.3.28	8
湖北省		7.9.15	10		—	—
湖南省		7.6.9	7		13.1.6	6
四川省		7.6.21	7		—	—
广东省		7.10.2	11		13.4.28	9
广西省		7.11.10	12		13.4.11	9
云南省		8.3.26	5		—	—
贵州省		7.10.12	11		12.11.16	4

说明：（1）时间用简写形式，如“6.11.7”指乾隆六年十一月初七日；（2）间隔时间均按整月计算，≥ 15 日的以 1 月计，< 15 日的舍去不计；（3）闰月单独计算，乾隆八年江苏省核查汇报实际历时 1 年 11 个月，因该年闰四月，连闰合计共 24 个月。

资料来源：中国第一历史档案馆藏“内阁吏科题本”和“宫中档朱批奏折”。

由上表可知，乾隆六年之核查，是十一月初七日下达的谕旨，然各省汇呈速度不一，快者仅三四个月，但慢者近两年时间。乾隆十二年之核查，七月十七日下达谕旨，各省上呈也是快慢不一，快的四个月，慢的一年多。所以说，受辖区、距离、事件诸因素之影响，仅外省核查汇呈这一环节就要耗时一两年。

缺册到部后，吏部汇总各省官缺信息，择时奏请九卿议复，又需一段时间。但问题是，即使各省册报历时两年，三年零九个月内还会余剩一年半时间，再如何展限，九卿议复也不该耗时如此之久。其间又经历了什么？这从吏部接下来的折奏内容可清晰得知：

又经吏部折奏，各省缺册虽已到齐，而冲繁疲难或专或兼或全之处，究难悬拟。仍令该督

抚确查定拟，将现在各缺及新设、新改之缺，分晰报部。册报到齐之日，另缮黄册进呈，并会同九卿，将员缺应行调题及应归月选之处，一并酌议具题。等因。奉旨依议。①

即吏部在汇总各省官缺信息后，没有按原定方案交九卿议复，而是奏令各督抚再次核查定拟。理由是，“冲繁疲难或专或兼或全之处，究难悬拟”，且各省缺册杂乱，没有区分固有、新设、新改之缺，致缺分定性未尽确当。按理说，各省册报规范，核查认真，耗时一两年，官缺信息不会存在很多问题。吏部却再令核查具奏，深层原因可能像刘铮云推测的那样，是为了掌控选任权力、限制督抚的用人权限。但这一过程是以核查奏报的方式呈现，中间未见直接的往返博弈和争权。加上这是第一次酌定缺分，各缺如何定项，全凭地方官琢磨决定，吏部无法掌控，不像“冲繁疲难”确定后，吏部已有底单，可对照底单和缺册逐一核查、比对，若有疑问，则反复交涉，直到央地达成一致为止。若用后来部分省份改缺过程中吏部与督抚往返博弈的案例来倒推制度的初定过程，则会忽视前后信息的差异性。

排除博弈方面的原因，我们还需从四要素与四等级之间的关系上寻找答案。前述吏部首次下令各省核查时，限定了一个范围——“于最要缺、要缺之内”，显系认为“冲繁疲难”诸官缺应该且只会存在于最要缺和要缺两个等级内。但政务如何繁杂才能定为“繁”，官缺处于何区位才能定为“冲”，赋税怎样拖欠才能定为“疲”，命盗案件多到什么程度才能定为“难”，吏部并未给定具体的标准。各省在实际操作时，悉是结合本省情况，将金铁所提之标准与本省官缺对照，以之确定各缺项数的。结果便是，所定含有“冲繁疲难”项数的官缺“十居八九”，② 远远超出最要缺和要缺这一范围。若照金铁提议，外省官缺大都要划归外补，非特打破固有的选任结构，更会严重削弱吏部的权力，非吏部所愿；若置之不理，又会违背皇帝的旨令和期许，非吏部能担。

两难之间，吏部变通方案，暂缓九卿议奏，将目标再次转向各省，令重新核查。一方面令各省区别固有、新设、新改之缺，保证官缺信息更为准确，另一方面希望改变被动局面，为争取主动赢得缓冲时间。奏上，奉旨依议，第二次核查拉开帷幕。如果第一次核查历时一两年，第二次核查又耗费差不多的时间，那么再加上吏部汇总、九卿议复、皇帝决策，前前后后耗时近四年就不难理解了。是以综观制度订立之过程可以发现，两次核查流程复杂，耗时最久，可谓“冲繁疲难”制度历时近四年才得以出台的主要原因。如果仅看到第一次核查信息，据以估测其间公文旅行可能耗时三四年，也不妥当。

综上，各省册报→吏部折奏→皇帝批准是“冲繁疲难”制定过程的第二阶段，也是制度摸索和认识深化的阶段。其中各省册报是地方的第二次公文，确定官缺项数和等级，亦为后续核查提供参照；吏部折奏是中央的第二次公文，标示吏部重新认识地方官缺信息，进而寻找更适合的标准；皇帝批准是皇帝的第三次决策，引发第二次全国范围内的官缺核查。这样，朝廷对地方官缺的认知就从原有框架中跳脱出来，从限定范围转向重新核定要素多寡。

三、各省再报与九卿议复

谕旨下达后，各省官缺进入第二次全面核查阶段，“冲繁疲难”制度的订立流程随之进入第三阶段。

和第一次核查类似，第二次核查也是层层下达，再逐级呈详，最后由督抚汇呈吏部。不过第二次核查的内容更为全面，不仅审核“冲繁疲难”缺分信息，还需标明官缺是已设、新设抑

① 黄文炜辑：《定例类钞》第 3 册卷 4《吏部 · 保题》，第 17a 页。

② 黄文炜辑：《定例类钞》第 3 册卷 4《吏部 · 保题》，第 17b 页。

或新移。迨汇齐缺册，“冲繁疲难”制度的商讨重新转入预定轨道——由吏部召集九卿议复。有关议复的结果，实录有记载，学界亦有详论。但实录仅是节录此次议复的内容，不光略去一些关键信息，如前述两次吏部议奏的过程和内容，且误载议复的主体，省略部分重要语句，给研究带来诸多不便。为清晰起见，现详列“分别声明”内容，与实录进行比较，在实录缺字下加着重号，以见两种文献之差异，并据此呈现仅凭实录记载所造成的理解偏差。

有关议复主体和过程，“分别声明”载：

> 雍正九年十二月，吏部等议准，先经议复广西巡抚金（鉷）条奏……奉旨依议。钦此。又经吏部折奏……等因，奉旨依议。钦遵各在案。今据各省督抚将员缺查明，陆续造册到部。臣等公同酌议……①

相比实录，“分别声明”多出三方面的信息。首先，在议复过程上，多出“吏部议复”和“吏部折奏”两个环节，前文已论。其次，在议复主体上，“吏部”后多一“等”字，并多出“臣等公同酌议”六个字，明确表明雍正九年十二月这次议复不是吏部单一衙门完成的。而实录仅记“吏部遵旨议覆”，缩减了议复主体的范围，将议复活动视为吏部和督抚间的互动，忽略了其他部院官员在“冲繁疲难”定制过程中的作用。这就使研究陷入一个误区，即仅从吏部单一视角出发，推断在制度订立过程中，吏部与督抚之间如何博弈。事实上，“冲繁疲难”制度最终是由九卿共同商定的，相比吏部单一衙门，九卿多会从全局出发斟酌议题，而非仅仅着眼于某一衙门的选任权力；多是快速、尽可能一次性地解决问题，而非多次、反复地“讨价还价”。② 最后，在信息来源上，多出“今据各省督抚将员缺查明，陆续造册到部”一句，说明九卿议复的章程是在汇总、统摄各省册报的基础上拟定的，此前需要等待，此后需要会商，为前文的过程性论述再添新证据。

有关议复内容，“分别声明”所载更为详晰。包含三个方面：一是确定外补缺的范围和选任办法：

> 除道府员缺，系请旨补授，并从前沿海、沿河、苗疆及一切应行题补之缺，仍照旧例遵行外，其同知、通判、知州、知县内，经督抚册报，系冲繁疲难四者俱全，或兼有三项之缺，最为紧要，若照常部选，诚恐初任之员未经历练，不无贻误地方。请嗣后月分缺出，吏部查明知照，各该督抚于现任属员内，拣选熟悉吏治、品级相当之员，具题调补；所遗之缺，归部铨选。③

这是“冲繁疲难”制度的核心内容，即以官缺所占四项要素之多寡，划分不同的等级，将同知、通判、知州、知县内的四项缺、三项缺从吏部月选体系中分拨出来，划归督抚在外调补（简称“外补”）。相较实录，“分别声明”主要有三点不同：（1）“并”后多出“从前”二字，说明“冲繁疲难”制度和先前订立的各类外补制度（沿海、沿河、苗疆题调之类）并行不悖，这是部分特例缺（二项、一项甚至无项外补缺之类）存在的制度基础。（2）多了“若照常部选……不无贻误地方”一句，简要解释订立“冲繁疲难”制度的初衷，希望适当放权督抚，为要缺拣选能力强干、经验丰富的官员，有利于地方治理。（3）多出“嗣后月分缺出，吏部查明知照”一句，以此来规范外补缺的起始流程，遇有缺出，由吏部查明知照，该省督抚依章题补；实录仅用一“令”字替代，导致选任流程不明。

二是规定部选缺的范围和选任方式：

> 至冲繁疲难四项内，兼有二项以及专有一项之缺，据各省册报，十居八九。若概归在外题补，恐外省调缺太多，现任属员不敷拣选调补之用。应令吏部照例归于月分升选，每月考试履

① 黄文炜辑：《定例类钞》第3册卷4《吏部·保题》，第16b页–17a页。实录见《清世宗实录》卷113，雍正九年十二月戊申。

② 有关九卿会议的特点，参见李文杰：《廷议与决策——晚清的大学士六部九卿会议》，《史林》2019年第3期。

③ 黄文炜辑：《定例类钞》第3册卷4《吏部·保题》，第17a–b页。实录见《清世宗实录》卷113，雍正九年十二月戊申。唯《实录》将“现任”改为“见任”，“熟悉”改为“熟谙”。

历进呈时，将员缺注明，引见候旨拣用……今冲繁疲难既经分别，则在外所开缺内，如系四项俱全或三项相兼者，请照旧例扣留，令各督抚将现任属员选择调补；所出之缺，将试用人员署理。其不兼四项、三项之缺，归部铨选。①

此为“冲繁疲难”制度的次要规定，即强调二项缺、一项缺仍归月选，保障月选官员的仕途和吏部权力；而升调所遗之缺，由外省扣留，补用试用人员，保障分发人员的仕途。相比实录，“分别声明”重点多出“每月考试……拣用”一句，一方面指出“冲繁疲难”制度不仅适用于外补流程，以区分外补缺和月选缺，还适用于月选流程，吏部上呈选缺信息时，需注明二项缺和一项缺，以别于无项缺；另一方面则解释未按金铁所奏将所有含项之缺全划归外补的原因，使一项缺和二项缺得以和缓着陆。

三是展现后续的流程和制度保障：

谨缮写黄册，进呈御览，俟命下之日，通行直隶各省，一体遵奉施行。嗣后有应设、应改之缺，令各该督抚即于改设本内，将四项或全或兼或专等因，分别声明。②

这是“冲繁疲难”制度的补充规定，与实录相比，多出一句话。前半句“谨缮写黄册，进呈御览”，说明各省所报“冲繁疲难”信息，不仅有吏部备案在册，还被写入黄册，奏呈御览。这是制度订立的标志，也是制度因袭的保障。而后半句“俟命下之日，通行直隶各省，一体遵奉施行”，确保“冲繁疲难”信息得以传播，无论各省题调、扣留官缺，抑或吏部月选、议复外省题调，均须据之准否，所以这次核查也成为此后各省外补、扣留与吏部月选、议复的制度基础。实录未将后半句全行删去，而是掐头去尾，缩写为“直隶各省，一体遵行”，置于后一句“声明”二字之后，导致承续关系发生变化，“遵行”的重点也有所偏移，与原意稍有不同。

所以，第三阶段的主要流程，是再次核查“冲繁疲难”信息和订立“冲繁疲难”制度。其中第二次核查册报是地方的第三次行动，确定各缺项数，标注改设信息，为订立制度提供基础保障；九卿议复是中央的第三次酌议，商定“冲繁疲难”的实施范围，划定外补缺和部选缺的分配，确定不同官缺的选任章程，从制度框架、选任方式和权力分配诸层面落实制度；依议是皇帝第四次决策，标志“冲繁疲难”制度正式订立。

四、结语

在帝制中国后期，政治制度是国家治理的准则，决定国家政务的运行过程、解决问题的能力与方式、应对危机的抉择策略以及中央和地方政府间的关系。其缘起复杂，或统治者临时起意，或主政衙门因事奏请，或内外官民因需诉求，必然和偶然交织在一起。而定制过程审慎，需由主政衙门甚或多个衙门联合会商，请旨决定。就清代人事管理制度的订立过程而言，或吏部议奏，或九卿议奏，或大学士会同九卿詹事科道议奏，或议政王贝勒大臣九卿科道议奏，甚或转换形式，多次议复，盖因问题的重要、复杂程度和皇帝对该问题的重视程度而定。这是清廷集思广益、慎重决策、灵活行政的一种表现。但因历史书写和文献留存的缘故，我们现在所能见到的多是决策的节要版，很难看到完整的议复过程与内容，这不免给认识和研究历史带来难题。还原、求真是史学研究的基本特征之一，在史料缺失的情况下，学界观点不一致甚至出现争论在所难免。作为清代一项较具特色的政治制度，“冲繁疲难”制度的初定过程一直模糊不清，成为研究的一个“黑箱”，学者时有争论，就是因文献不足、流程不明造成的。

---

① 黄文炜辑：《定例类钞》第 3 册卷 4《吏部 · 保题》，第 17b 页 –18a 页。实录见《清世宗实录》卷 113，雍正九年十二月戊申。唯《实录》将“现任”改为“见任”，“升选”改为“升迁”，“各督抚”改为“该督抚”。

② 黄文炜辑：《定例类钞》第 3 册卷 4《吏部 · 保题》，第 18a 页。实录见《清世宗实录》卷 113，雍正九年十二月戊申。唯《实录》在“嗣后”前加一“至”字。

通过对《定例类钞》的挖掘、梳理及与实录、其他时段原始公文的类比可以发现："冲繁疲难"制度的初定过程分为三个阶段，一是金铁奏请、皇帝朱批和吏部议复阶段，二是各省册报和吏部议奏阶段，三是各省再报、九卿议复和皇帝决策阶段。在此过程中，各省两次核查册报官缺信息尤为重要，其间逐级下达，层层上报，费时费力，可谓解开"冲繁疲难"制度耗时三年零九个月才最终出台这一疑问的钥匙；非是央地间的反复争权博弈造成的，亦非一次核查册报那样简单。该制度由九卿共同商定而成，吏部仅是其中一个议复主体，不存在后来调整时吏部和督抚间的来回博弈和反复争论。如果再扩展关注的范围和时限，将其置于整个制度的演变过程中又可发现，"冲繁疲难"制度历经多次调整，不间断延续，直至民国初年，[①] 根源在于制度的合理性与有效性，以及此次所定遇有新设、改设之缺，各省均须拟项定等，及时奏报。通过拟项奏报，清廷将"冲繁疲难"制度的设计理念传播开来，一直贯彻执行，成为当时人事管理的习惯性认知，且逐渐升格为制度认同，在国家治理和地方统治过程中持续发挥作用。

References

Liu Zhengyun. "Huangquan wei zhongxin de quanli jingzhu：yi qing yongzhengshiernian guanque gengding weili" (Power struggles under the Emperor: an analysis of the 1734 reassignment of bureaucratic posts). Chen xiyuan, eds. *Fu'an de lishi: dang'an kaoju yu qingshi yanjiu* (Exploring the archives and rethinking Qing studies). "Zhongyang yanjiuyuan", 2013.

Zhang Zhenguo. "*Qingdai wenguan xuanren zhidu yanjiu"* (The study of the civilian designating system of Qing Dynasty). Doctoral Dissertation of Nankai University, 2010.

Reexamination of the Process for Determining the "Chong-Fan-Pi-Nan" System in the Qing Dynasty

WANG Yue (School of History, Anhui Normal University; wangyue820921@163.com)

ZHANG Zhenguo (School of History, Anhui Normal University; ahzhzhg@163.com)

Abstract: The "Chong-Fan-Pi-Nan" system served as an important criterion for the classification of local official positions in the Qing Dynasty. However, the process for the initial determination of this system has always been ambiguous due to the lack of historical materials. By excavating the original official documents and comparing them with the *Veritable Records of the Qing Dynasty*, we can find that the process was divided into three stages: first, the memorial by Jin Hong and the reply by the Ministry of Personnel; second, the reporting by each province and the memorial by the Ministry of Personnel; third, the re-reporting by each province and the reply by the Nine Ministers, which was finally approved by the emperor. During this process, two rounds of provincial verification and reporting of the information on official positions were time-consuming and laborious, which was the key to solving the puzzle of why it took nearly four years for the "Chong-Fan-Pi-Nan" system to be finalized. The reply by the Nine Ministers rather than the Ministry of Personnel was the key link in the establishment of the "Chong-Fan-Pi-Nan" system, and it was also the key to correcting the inaccurate records in the *Veritable Records of the Qing Dynasty* and the vague understanding in academia.

Keywords: "Chong-Fan-Pi-Nan" System, determination process, *Ding Li Lei Chao*, Yong Zheng Period

---

① 魏光奇：《官治与自治——20 世纪上半期的中国县制》，商务印书馆，2004 年，第 172 页。